

Toekomst van het binnenlands bestuur

Aan de inrichting van het openbaar bestuur is de laatste 50 jaar niet veel veranderd. Er zijn stadsdelen en deelgemeenten bijgekomen, veel gemeenschappelijke regelingen, maar slechts één provincie, geen nieuwe ministeries, binnen de waterschappen heeft zich een stille revolutie voltrokken en het aantal gemeenten is drastisch afgenomen. Het aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden en het interbestuurlijk verkeer is toegenomen.

De inrichting van het binnenlands bestuur is aan een herijking toe. De PvdA wil tot een eenduidige visie komen die aanknopingspunten biedt voor een praktische uitvoering op de korte termijn (operationalisatie binnen de periode van 4 jaar) met een wenkend en werkend perspectief. Om dit advies op te stellen is een CLB-werkgroep geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers van alle bestuurslagen.

De aanleiding voor een herbezinning over het binnenlands bestuur ligt in onder andere de ontwikkelingen op het gebied van (1) bestuurlijke drukte, (2) de wens tot verdergaande decentralisatie en taakdifferentiatie, (3) Europa, (4) democratische legitimatie, (5) kostenbeheersing en (6) de positie van de burger.

Ad 1 Bestuurlijke drukte

Hulpconstructies

Om taken goed uit te voeren wordt door de decentrale overheid steeds vaker gewerkt met bestuurlijke samenwerkingsverbanden en –hulpconstructies. Het aantal actoren en organisaties dat betrokken is bij (voorbereiding van) besluitvorming en overleg in de uitvoering neemt toe. Bestuurlijke hulpconstructies vinden hun oorsprong in de kleine schaal van gemeenten. Een toename van taken en het regionale karakter van veel vraagstukken speelt hierbij een rol. Gebiedsvisies en –ontwikkeling beslaan altijd meerdere gemeenten evenals veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten voor milieu en ruimtelijke ordening. De provinciale schaal is soms te groot voor deze samenwerkingsverbanden. Door het werken met bestuurlijke hulpconstructies wordt het uitvoering geven aan de controlerende taak van de volksvertegenwoordigers onduidelijk.

Politieke versnippering

De politieke arena wordt drukker. Meer partijen nemen deel aan verkiezingen, de uitkomsten van verkiezingen geven meer partijen een vergelijkbare positie. Ten gevolge van deze politieke versnippering is een toenemend aantal fracties nodig om gemeente, provincie en rijk te kunnen besturen.

Maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld kent een eigen dynamiek. Waren eerder taken ondergebracht bij gemeenten, zijn deze overgegaan naar verzelfstandigde maatschappelijke organisaties, waar samenwerkingsverbanden mee worden geformaliseerd in convenanten, prestatieovereenkomsten enz. De veelal publiek gefinancierde private organisaties in het maatschappelijk middenveld schalen op naar bovenlokaal niveau. Voorheen lokale vraagstukken, waaronder onderwijs, wonen, het voorzieningenniveau zijn regionale vraagstukken geworden. De spagaat tussen de wens tot willen beïnvloeden en sturen vanuit de overheid versus de beoogde marktwerking en verzelfstandiging van het maatschappelijk middenveld leidt tot nieuwe vormen van drukte voor toezichthouders en het regelen van dit toezicht.

Samengevat: Bestuurlijke drukte neemt in aard en omvang toe en brengt meer kosten met zich mee. Het verzelfstandigde maatschappelijk middenveld heeft geen aansluiting meer bij de (lokale) overheid en ontrekt zich aan de democratisch gelegitimeerde controle mogelijkheden van de volksvertegenwoordiging.

Ad 2 Decentralisatie en Taakdifferentiatie

Steeds meer taken (denk aan de WMO/WWB en Wro) zijn de laatste decennia gedecentraliseerd naar een lagere overheid. Dit heeft voordelen, zoals de toename van beleidsvrijheid voor provinciale en gemeentelijke overheden. Tegelijkertijd stelt het ook eisen aan deze overheden.

Omvang

Een grotere gemeente kan meer taken uitvoeren en heeft minder bestuurlijke hulpconstructies nodig. Immers, er bestaat een samenhang tussen het inwonertal, de omvang van het bestuur en de omvang van de ambtelijke ondersteuning. In het verleden hebben nieuwe taken geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden tussen besturen en tussen de bestuurlijke lagen. Zo lang er geen opschaling in de omvang van gemeenten wordt uitgevoerd, zijn deze bestuurlijke hulpconstructies nodig.

Relatie vraagstuk en schaal

Niet elk vraagstuk manifesteert zich op elke schaal. Voor het CLB is verdergaande decentralisatie van rijk naar provincies en naar gemeenten gewenst. Daarbij geldt als uitgangspunt dat alles wat op gemeentelijke schaal in directe relatie tot de bevolking kan worden uitgevoerd ook daadwerkelijk door gemeenten in vergaande mate van autonomie moet worden uitgevoerd. Beleidsterreinen die hiervoor in aanmerking komen zijn in ieder geval: zorg, veiligheid (preventie en resocialisatie), sociale zekerheid en participatie. Daarbij wordt ingezet op het behartigen van beleidsvelden door één overheid, vooral gemeenten, met een maximum van twee overheidslagen voor een onderwerp. Coördinerende, controlerende en gemeenteverstijgende functies horen thuis bij provincies.

Complexiteit vraagstukken en regelgeving

De complexiteit van bestuurlijke vraagstukken in de Randstad is niet hetzelfde als die in andere delen van het land. Ook is het niet zo dat alle vraagstukken in dezelfde mate spelen in de verschillende delen van het land. Een ontwikkeling naar minder en grotere gemeenten om deze steeds complexere taken zelfstandig uit te kunnen voeren is noodzakelijk. De complexiteit van bestuur en regelgeving vertaalt zich ook in bestuurlijke legitimiteit. Ruimte voor regionaal maatwerk is noodzakelijk.

Taakdifferentiatie

Deze ruimte wordt gevonden door te differentiëren in taken tussen gemeenten en provincies. Dit kan door taken onder te brengen bij gemeenten, provincies en/of centrumgemeenten, waarbij een centrumgemeente meer taken en verantwoordelijkheden heeft dan kleinere gemeenten en/of deze taken en verantwoordelijkheden uitvoert ten behoeve van de kleinere gemeenten. De regio's waarbinnen samenwerking kan worden aangegaan, worden wettelijk voorgeschreven. Hierdoor ontstaat congruentie tussen alle regionale samenwerkingsverbanden en kunnen gemeenteraden effectiever controle uitoefenen. Grotere gemeenten bieden de mogelijkheid voor verdergaande decentralisatie van taken en een vermindering van de noodzaak voor bestuurlijke hulpconstructies. Herindeling van gemeenten (en provincies) kan voorbij gaan aan waarden als identiteit, toegankelijkheid, herkenbaarheid. Dit kan worden voorkomen door aansluiting te zoeken bij regionale identiteiten zoals de Achterhoek, de Veenkoloniën, de Bollenstreek, Rotterdam – Rijnmond, Groot-Amsterdam.

Samengevat: Meer taken, toenemende complexiteit van vraagstukken en regelgeving zijn de basis voor de wens tot verdergaande decentralisatie en taakdifferentiatie tussen en van overheden om problemen van adequate oplossingen te kunnen voorzien.

Ad 3: Europa

Europa is van steeds grotere invloed op het binnenlands bestuur. Europees beleid - en vooral de wijze waarop middelen beschikbaar worden gesteld - is sterk regionaal georiënteerd. Een regio in Europees verband dient een behoorlijke omvang te hebben om als betekenisvol te kunnen worden aangeduid. Immers, in onze Randstad woont slechts 1% van de Europese bevolking en in een nationaal betekenisvolle regio als Noord-Nederland slechts 0,2% inwoners van deze Europese bevolking. In toenemende mate zal het Rijk een (op het buitenland gerichte) vertegenwoordigende en (op het binnenland gerichte) dienstverlenende positie ontwikkelen. De Nederlandse traditie van een gedecentraliseerde eenheidsstaat krijgt hiermee een modern elan. Het CLB is daarmee geen voorstander van een verdergaande centralisatie op nationale schaal. De toenemende betekenis van Europa vormt geen aantasting in de structuur van het Huis van Thorbecke. Wel is het zo dat voortgaande ontwikkelingen op Europees niveau en Europese regelgeving een uitholling van taken op rijksniveau meebrengt.

Ad 4: Democratische legitimatie

Betrokken burgers, democratische rechten en transparantie van besluitvorming zijn de basis voor democratische legitimatie. De democratische legitimatie van bestuursorganen wordt gevormd doordat wij kiezen wie onze (leken)vertegenwoordigers zijn in die bestuursorganen, die namens ons besluiten mogen nemen. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden weggezet in inspraak- en draagvlakprocedures.

Huis van Thorbecke

Onze staatkundige inrichting vindt zijn basis in de driedeling in het Huis van Thorbecke. Deze regelt op een relatief eenvoudige wijze de inrichting en relaties tussen rijk, provincie en gemeente. In de kern is deze driedeling een goede basis voor het functioneren van ons binnenlands bestuur. Diffuus wordt het als binnen deze driedeling nieuwe tussenlagen ontstaan zonder rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers. Tussenlagen die vanuit de verschillende bestuurlagen worden gevormd, al of niet op basis van specifieke wetgeving gelegitimeerd, wel of geen status als ZBO. Tussenlagen veelal bemenst door deskundigen, waardoor de verhoudingen niet meer alleen politiek-bestuurlijk gekenmerkt worden, maar ook door machtsbronnen ontleend aan informatie en kennis. Deze ontwikkeling is ongewenst. Inzet is om de taken van deze ZBO's onder te brengen bij provincies of gemeenten al naar gelang de taak thuishoort.

Versplintering

De versplintering in het openbaar bestuur neemt verder toe. Meer politieke partijen en geringere verschillen tussen groot en klein leiden tot bredere coalities. Een verhoging van de kiesdrempel draagt bij aan het voorkomen van verdere versplintering in het openbaar bestuur.

Ad 5: Kostenbeheersing

Kerndepartementen en ontschotting

Vakdepartementen worden omgevormd tot kerndepartementen, bijvoorbeeld VROM, LNV, V&W en EZ. De efficiëntie en effectiviteit wordt verbeterd door beleidsmaatregelen op gebieden met een natuurlijke samenhang verder te ontschotten en eventueel ontschot te decentraliseren. De bedrijfsvoering van alle overheidslagen moet waar mogelijk worden geconcentreerd en gestandaardiseerd.

Overwogen kan worden om het aantal bewindspersonen tot maximaal 1/6 van het aantal Kamerleden te beperken, het aantal Tweede Kamerleden te beperken, de dualiseringscorrectie

voor raadsleden in te voeren en het verlagen van het maximum aantal wethouders met 1 met een minimum van 2 en een maximum van 6.

Belastinggebied

Elke bestuurslaag in het Huis van Thorbecke heeft een eigen belastinggebied en een open huishouding op taken toegesneden in begrensde gebieden. Het achterwege laten van de mogelijkheid van een eigen belastinggebied betekent dat de betreffende bestuurslaag geheel afhankelijk wordt van algemene en specifieke uitkeringen van het rijk, eigen inkomsten uit vermogen, leges en Europese subsidies. Ten aanzien van wettelijke verplichte taken wordt gepleit voor gelijke financiële uitgangspunten. Deze keuze is gebaseerd op solidariteit. Vanuit het perspectief van de burger is het ongewenst dat er verschillen zijn die zich vertalen in ongelijkheid in de positie van de burger in de gemeenten / provincies.

Het zwaartepunt van de taken van provincies ligt op gebiedsontwikkeling en Ruimtelijke Ordening / water/ verkeer en beheer. Collectieve voorzieningen kunnen niet zonder collectieve middelen georganiseerd worden. Dat pleit voor een eigen lokaal / provinciaal belastinggebied, waarbij per bestuurslaag de beste vorm wordt gekozen uitgaande van de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Het waterschap als efficiënte uitvoeringsorganisatie zonder politiek bestuur is een eerste stap waarna later kan worden bezien of en in hoeverre een samenvoeging waterschap / provincie wenselijk is. Bij samenvoeging provincies en waterschappen ontstaat de mogelijkheid om de waterheffing te verbreden tot een provinciale heffing 'leefomgeving' en deze ook inkomensafhankelijk te maken. Om de lasten niet eenzijdig bij de burgers te leggen worden bedrijven via de WOZ-waarde aangeslagen. Hierdoor kunnen ook de verschillen in de heffingen van de waterschappen verdwijnen waardoor de gelijkheid in belastingen en heffingen toeneemt.

Ad 6: De positie van de burger

Besluiten worden zo dicht mogelijk bij de burger genomen en uitgevoerd. Hierbij is een zekere schaalgrootte onontbeerlijk. Vrijwel elk maatschappelijk vraagstuk heeft – ook – een regionale dimensie. Mensen bewegen zich zelden meer binnen een helder afgebakende lokale gemeenschap. De vraagstukken die met die mensen samenhangen evenmin. De democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke samenwerkingsverbanden is niet vanzelfsprekend. Door marktwerking en verzelfstandiging van het maatschappelijk middenveld is de controlerende taak van de overheid meer op afstand gekomen. Daar waar middelen worden verdeeld en keuzes worden gemaakt is dat alleen op een sociaal-democratische manier mogelijk als de democratische dimensie recht wordt gedaan. Het CLB wil beperking (terugdraaien) van de verzelfstandiging van het maatschappelijk middenveld op het gebied van zorg, onderwijs en huisvesting. De democratische controle voor publieke functies worden teruggebracht naar het openbaar bestuur.

Amsterdam, 26 maart 2010

Leen Verbeek
Voorzitter CLB

Jacqueline Kalk
Secretaris CLB

Voor de totstandkoming van dit CLB-advies zijn intensieve gesprekken gevoerd met PvdA / CLB-leden uit de verschillende bestuurslagen en hun medewerkers.

Samenvatting: Toekomst van het binnenlands bestuur

De inrichting van het binnenlands bestuur is aan een herijking toe. De directe aanleiding hiertoe wordt gevormd door:

- de in aard en omvang toenemende bestuurlijke drukte die verder uitdijt en meer kosten met zich meebrengt;
- de spanning tussen een verzelfstandigd maatschappelijk middenveld dat geen aansluiting meer heeft bij de (lokale) overheid en zich onttrekt aan de controlemogelijkheden (gebrek aan democratische legitimatie);
- de wens tot verdergaande decentralisatie en taakdifferentiatie tussen en van overheden om problemen van adequate oplossingen te kunnen voorzien;
- het eroderen van taken op rijksniveau en de voortgaande ontwikkelingen op Europees niveau en Europese regelgeving.

Uitgangspunten voor de toekomstige inrichting van het binnenlands bestuur zijn:

- het Huis van Thorbecke is en blijft de basis voor de staatkundige inrichting;
- maximaal twee bestuurslagen (lean and mean) worden ingezet op één beleidsveld;
- elke bestuurslaag in het Huis van Thorbecke heeft een eigen belastinggebied en open huishouding op taken toegesneden in begrensde gebieden;
- deze belastingheffing is op basis van principes van solidariteit, duurzaamheid en evenwichtigheid;
- beperking van de marktwerking in het maatschappelijk middenveld en intensivering van de (democratische gelegitimeerde) controle op de besteding van publieke middelen voor publieke taken.

Afslanking van de overheid / kostenbeheersing wordt bereikt door:

- invoering (beperking tot) kerndepartementen;
- snijden in het aantal en begrenzen van de mogelijkheden tot bestuurlijke hulpconstructies;
- beperking van de meerlaagse betrokkenheid van de overheid;
- het waterschap positioneren als uitvoeringsorganisatie;
- het alsnog uitvoeren van de dualiseringscorrectie.

Herschikking van taken en bevoegdheden van de overheidslagen wordt gedaan vanuit de principes:

- de lokale overheid is de eerste overheid voor burgers;
- onderscheid in de mate van complexiteit van problematiek is de basis voor mogelijkheden van taakdifferentiatie binnen en tussen de bestuurlijke lagen (gemeente / centrumgemeente/ provincie – platteland – verstedelijking);
- de provincie kent een taakaccent op gebiedsontwikkeling en RO/water/verkeer/beheer.